



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI

SENATUL ROMÂNIEI

CANCELARIA PREȘEDINTELUI

Nr. 2569 / 14-04-2026

Palatul Parlamentului
Calea 13 Septembrie nr. 2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725 București 40, România
Telefon: (+40-21) 414-2121 Fax: (+40-21) 315-9164

Dosar nr. 2351A/2026

Biroul permanent al Senatului

LSM9 / 15 IV 2026

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 5764 / 09 APR 2026

Domnului

Mircea ABRUDEAN
PREȘEDINTELE SENATULUI

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, va comunicăm, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României, referitoare la neconstituționalitatea Legii pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 142/2008 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național Secțiunea a VIII-a- zone cu resurse turistice (P1-x 49/09.02.2026).

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 28.04.2026 (inclusiv în format electronic la adresa de mail: ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul ca dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc în data de 29 aprilie 2026.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de întreaga noastră considerație.

PREȘEDINTE

Prof. univ. dr. Elena-Simina TANĂȘESCU

ROMÂNIA



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ

NR. 5752 / 08 APR 2026

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 235/A / 2026

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, aprilie 2026

**Doamnei ELENA-SIMINA TĂNĂSESCU
PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE**

În temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, formulez următoarea

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

asupra

Legii pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 142/2008 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național Secțiunea a VIII-a — zone cu resurse turistice

La data de 24 martie 2026, Parlamentul României a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, Legea pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 142/2008 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național Secțiunea a VIII-a - zone cu resurse turistice (PI-x 49/09.02.2026).

Legea are ca obiect de reglementare modificarea anexelor nr. 1, 3, 5 și 7 la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 142/2008 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național Secțiunea a VIII-a - zone cu resurse turistice, aprobată cu modificări prin Legea nr. 190/2009, cu modificările și completările ulterioare, în sensul introducerii unei noi unități administrativ-teritoriale cu concentrare mare a resurselor antropice ca resursă dominantă în cadrul zonelor cu resurse turistice ale județului Bihor, respectiv comuna Cociuba Mare.

Prin conținutul său normativ, considerăm că Legea pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 142/2008, a fost adoptată cu încălcarea unor norme și principii constituționale, respectiv a celor consacrate de dispozițiile art. 1 alin. (4), art. 1 alin. (5), art. 16 alin. (2), art. 61 alin. (1), art. 102 alin. (1), art. 120 alin. (1), precum și art. 121 alin. (1) și (2) din Constituție, pentru motivele expuse în cele ce urmează.

I. Încălcarea principiului separației și echilibrului puterilor în stat consacrat de art. 1 alin. (4), a dispozițiilor art. 61 alin. (1), precum și a celor ale art. 102 alin. (1) din Constituție, prin asumarea de către autoritatea legiuitoare a unor prerogative ce aparțin în mod exclusiv autorității executive.

Potrivit inițiatorilor, prin noua soluție legislativă, s-a avut în vedere instituirea unei derogări de la criteriul amplasamentului teritorial al resurselor naturale și antropice în favoarea criteriului proprietății, pentru a permite recunoașterea statutului de „*unitate administrativ-teritorială cu resurse turistice*” și acelor localități care dețin active turistice pe teritoriul altor unități administrativ-teritoriale, în scopul accesării de finanțări și valorificării patrimoniului deținut legal. Cu toate acestea, intervenția legislativă nu vizează localități ce ar întruni acest criteriu, singura modificare pe care legea criticată o aduce fiind introducerea nominală a unei singure unități administrativ-teritoriale, respectiv Comuna Cociuba Mare în anexele O.U.G. nr. 142/2008. Se realizează, astfel, o modificare a anexelor însă contrar procedurii legale pentru actualizarea acestora.

Astfel, OUG nr. 142/2008 instituie un mecanism instituțional coerent pentru actualizarea anexelor. Art. 10 din OUG nr. 142/2008 prevede în mod expres că: *"Anexele la prezenta ordonanță de urgență se reactualizează periodic, prin hotărâre a Guvernului, pe măsura identificării de noi resurse turistice, precum și a modificărilor intervenite asupra infrastructurii specific turistice sau tehnice. Declararea și delimitarea noilor zone cu resurse turistice se fac în conformitate cu normele în vigoare."*

Normele în vigoare la care fac trimitere dispozițiile art. 10 din OUG nr. 142/2008 sunt reprezentate de *Metodologia pentru analiza potențialului turistic al teritoriului*, aprobată prin Ordinul nr. 549/518/2016 al Ministrului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice și al Ministrului Economiei, Comerțului și Relațiilor cu Mediul de Afaceri, publicat în Monitorul Oficial al României nr. 444 din 14 iunie 2016. Ordinul mai sus menționat a fost adoptat în baza prevederilor art. 9 din OUG 142/2008, modificat la data de 12.06.2009 de pct. 2 al art. I din Legea 190/2009, care prevede că *"Metodologia pentru analiza potențialului turistic al teritoriului se aprobă prin ordin comun al ministrului*

dezvoltării regionale și locuinței și al ministrului turismului, în termen de 90 de zile de la intrarea în vigoare a legii de aprobare a prezentei ordonanțe de urgență."

Metodologia stabilește, la art. 18, că: "urmare a deciziei Comisiei de aprobare a includerii/excluderii, Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, prin structura responsabilă cu domeniul amenajării teritoriului, inițiază proiectul de hotărâre a Guvernului de reactualizare a anexelor la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 142/2008, aprobată cu modificări prin Legea nr. 190/2009."

Așadar, cadrul normativ instituit prin OUG nr. 142/2008 și prin Metodologie stabilește o procedură administrativă completă și riguroasă pentru includerea unui UAT în lista zonelor cu resurse turistice, care presupune obligatoriu parcurgerea următoarelor etape: (i) *întocmirea unui dosar de analiză de către reprezentantul legal al UAT, conținând fișa de evaluare a potențialului turistic, hotărârea consiliului local de aprobare a demersului și documentația justificativă relevantă (art. 15-16 din Metodologie); (ii) depunerea dosarului la Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (în prezent Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației) și analiza sa de către Comisia interinstituțională pentru analiza potențialului turistic al teritoriului, organism interdisciplinar prevăzut la art. 4-5 din Metodologie, care evaluează UAT-ul pe baza unui sistem de punctaj tehnic ce include resurse turistice naturale (maxim 25 puncte), resurse antropice (maxim 25 puncte) și infrastructură (maxim 50 puncte), iar includerea necesită un punctaj minim de 14 puncte (art. 3 alin. (2)-(3) și art. 12 alin. (4) din Metodologie); (iii) emiterea deciziei de aprobare sau respingere a includerii de către Comisie, cu posibilitatea contestării în termen de 15 zile (art. 12 alin. (5)-(6) din Metodologie); (iiii) inițierea, exclusiv de către Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (în prezent Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației) a proiectului de hotărâre a Guvernului de reactualizare a anexelor la OUG nr. 142/2008 (art. 18 din Metodologie).*

Or, legea criticată ignoră această procedură neexistând nicio mențiune în expunerea de motive privind parcurgerea evaluării tehnice de către Comisia interinstituțională, privind obținerea punctajului minim prevăzut de Metodologie sau privind emiterea unei decizii administrative de includere. Parlamentul a procedat la modificarea directă a anexelor prin lege, substituindu-se atât Comisiei interinstituționale (care are competența exclusivă de evaluare tehnică), cât și Guvernului (care are competența exclusivă de reactualizare a anexelor prin hotărâre).

Curtea Constituțională a statuat, prin Decizia nr. 531/2018, par. 56, că: *"acceptarea ideii potrivit căreia Parlamentul își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infracțional, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități consacrate de art. 61 alin. (1) din Constituție și transformarea acesteia în autoritate publică executivă."*

Or, reactualizarea anexelor PATN Secțiunea a VIII-a - zone cu resurse turistice - pe baza unui sistem de criterii prestabilite evaluate de o comisie de specialitate compusă din reprezentanți ai mai multor ministere - reprezintă un act administrativ cu caracter normativ, iar nu un act de reglementare primară în sensul art. 61 alin. (1) din Constituție.

Practica normativă uniformă și neîntreruptă de modificare a acelorași anexe exclusiv prin hotărâri de Guvern reprezintă o recunoaștere implicită, constantă, a faptului că această competență aparține puterii executive (Hotărârea Guvernului nr. 657/2018, Hotărârea Guvernului nr. 563/2024 și Hotărârea Guvernului nr. 945/2025).

Procedând astfel, Parlamentul a acționat în contradicție cu propria sa voință normativă anterioară, eludând arhitectura instituțională pe care însuși a consacrat-o prin aprobarea OUG nr. 142/2008 și subminând eficiența normelor tehnice stabilite prin Metodologie, aspect de natură a conduce la nesocotirea dispozițiilor art. 1 alin. (4), art. 61 alin. (1) și art. 102 alin. (1) din Constituție.

II. Încălcarea principiului legalității, a normelor de tehnică legislativă și a securității raporturilor juridice - art. 1 alin. (5) din Constituție prin adoptarea modificărilor anexelor OUG nr. 142/2008 printr-un act normativ de categorie diferită față de cel indicat de norma de competență, generând un conflict normativ intern și o omisiune de abrogare expresă incompatibile cu standardele de claritate și previzibilitate a legii

Art. 4 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, republicată, stabilește că *"actele normative se elaborează în funcție de ierarhia lor, de categoria acestora și de autoritatea publică competentă să le adopte."*

Norma de competență instituită prin art. 10 din OUG nr. 142/2008 (aprobată prin Legea nr. 190/2009, ca expresie a voinței Parlamentului însuși) delegă expres competența de modificare a anexelor sale Guvernului, prin hotărâre. Adoptarea modificărilor printr-un act normativ de categorie diferită față de cel indicat de norma de competență constituie o abatere de la principiile tehnicii legislative, cu consecința încălcării art. 1 alin. (5) din Constituție.

Cu privire la exigențele art. 1 alin. (5) din Constituție în componenta privind calitatea legii, Curtea Constituțională a statuat în mod constant că norma juridică trebuie să îndeplinească anumite cerințe calitative, printre care claritatea, precizia și previzibilitatea. Astfel, prin Decizia nr. 1/2014, la par. 173, Curtea Constituțională a subliniat că: *„legiuitorul poate institui oricând derogări de la cadrul normativ în vigoare, în virtutea principiului de drept conform căruia specialia generalibus derogant, însă actul normativ derogatoriu nu trebuie să lipsească de eficiență dispozițiile constituționale, ceea ce ar echivala cu nerespectarea cerințelor de calitate a legii.”*

Or, în cazul legii supuse controlului de constituționalitate, nu este vorba nici măcar despre o derogare expresă și transparentă de la cadrul normativ - legea criticată nu abrogă, nu modifică și nu derogă explicit de la art. 10 din OUG nr. 142/2008. Intervenția legislativă pur și simplu ignoră norma de competență, procedând la modificarea anexelor ca și când această normă nu ar exista. Această tehnică legislativă viciată generează ambiguitate cu privire la regimul juridic aplicabil reactualizărilor ulterioare ale aceluiași anexe, respectiv aplicarea procedurii prevăzute de art. 10 din OUG nr. 142/2008 sau a procedurii legislative (conform precedentul creat de legea criticată). Această incertitudine este incompatibilă cu standardele de previzibilitate a legii consacrate de art. 1 alin. (5) din Constituție.

III. Încălcarea principiului egalității în drepturi – art. 16, alin. (2) din Constituție prin adoptarea unei norme cu caracter individual și discriminatoriu, aplicabilă exclusiv comunei Cociuba Mare, care este astfel sustrasă incidenței dreptului comun în materie, aplicabil tuturor celorlalte unități administrativ-teritoriale:

Legea criticată modifică anexele nr. 1, 3, 5 și 7 la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 142/2008 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național Secțiunea a VIII-a - zone cu resurse turistice, în sensul introducerii unei noi unități administrativ-teritoriale cu concentrare mare a resurselor antropice ca resursă dominantă în cadrul zonelor cu resurse turistice ale județului Bihor, respectiv comuna Cociuba Mare. Nu aduce modificări cadrului general legal aplicabil ci doar introduce respectiva localitate în cadrul zonelor cu resurse turistice ale județului Bihor, fapt ce relevă că actul normativ nu are o sferă de aplicare generală și impersonală, ci constituie o soluție legislativă adoptată exclusiv pentru a soluționa situația juridică a unui singur subiect determinat.

Printr-o bogată jurisprudență, instanța constituțională a reținut că legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin

esența și finalitatea ei constituțională, un act cu aplicabilitate generală. Prin definiție, legea, ca act juridic de putere, are caracter unilateral, dând expresie exclusiv voinței legiuitorului, ale cărei conținut și formă sunt determinate de nevoia de reglementare a unui anumit domeniu de relații sociale și de specificul acestuia. Or, în măsura în care domeniul de incidență al reglementării este determinat concret, aceasta are caracter individual, ea fiind concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei, ci, de plano, într-un singur caz, prestabilit fără echivoc. Totodată, Curtea prin Decizia nr. 531/2018, la par. 56 a statuat că: *„Parlamentul, arogându-și competența de legiferare, în condițiile, domeniul și cu finalitatea urmărite, a încălcat principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituție, viciu care afectează legea în ansamblu. O lege adoptată în condițiile de mai sus contravine principiului constituțional prevăzut de art. 16 alin. (2) din Legea fundamentală, având caracter discriminatoriu, și, ca atare, este sub acest aspect în totalitate neconstituțională. Într-adevăr, în măsura în care un anumit subiect de drept este sustras, prin efectul unei dispoziții legale adoptate exclusiv în considerarea lui și aplicabile numai în ceea ce îl privește, incidenței unei reglementări legale constituind dreptul comun în materie, dispozițiile legale în cauză nesocotesc principiul constituțional potrivit căruia „nimeni nu este mai presus de lege“ (...)*

În cazul legii supuse controlului de constituționalitate, discriminarea este evidentă: orice altă localitate care dorește să fie inclusă în zonele cu resurse turistice trebuie să parcurgă întreaga procedură prevăzută de Metodologie (dosar tehnic, evaluare de către Comisia interinstituțională, obținerea punctajului minim de 14 puncte, inițierea unui proiect de hotărâre de Guvern), în vreme ce comuna Cociuba Mare a fost sustrasă acestei proceduri prin voința discreționară a Parlamentului, beneficiind de un statut juridic special față de restul unităților administrativ-teritoriale din județul Bihor și din țară. Această diferență de tratament nu are nicio justificare obiectivă și rezonabilă în sensul jurisprudenței Curții Constituționale.

IV. Încălcarea principiului autonomiei locale - art. 120 alin. (1) coroborat cu art. 121 alin. (1) și (2) din Constituție, prin adoptarea legii în lipsa manifestării de voință a unității administrativ-teritoriale vizate:

Art. 120 alin. (1) din Constituție stabilește că administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiul autonomiei locale și pe cel al descentralizării serviciilor publice. Art. 121 alin. (1) și (2) din Constituție prevede că autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia

locală în comune și în orașe sunt consiliile locale alese și primarii aleși, iar acestea funcționează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din comune și din orașe.

Metodologia aprobată prin Ordinul nr. 549/518/2016 instituie, la art. 15-16, obligația ca dosarul de includere în zonele cu resurse turistice să conțină în mod obligatoriu hotărârea consiliului local de aprobare a demersului de includere în lista zonelor cu resurse turistice. Această cerință nu este o simplă formalitate procedurală, ci expresia constituțională a principiului autonomiei locale: unitatea administrativ-teritorială însăși, prin organul său deliberativ (consiliul local, ales prin vot direct de cetățenii comunei) este cea care trebuie să își manifeste voința de a fi inclusă în zonele cu resurse turistice și de a-și asuma obligațiile și răspunderile ce decurg din acest statut.

Or, în expunerea de motive a legii criticate nu există nicio mențiune cu privire la existența unei hotărâri a Consiliului Local al comunei Cociuba Mare prin care acesta să fi aprobat demersul de includere în zonele cu resurse turistice și să fi mandatat reprezentantul legal al UAT să inițieze procedura prevăzută de metodologie. Legea criticată a fost inițiată și adoptată fără ca voința colectivității locale, exprimată prin organul său deliberativ, să fi fost prealabil consultată și oficializată în forma prevăzută de lege. Prin adoptarea unei legi fără manifestarea prealabilă a voinței UAT (materializată într-o hotărâre a consiliului local) Parlamentul a preluat și a substituit voința autorității locale, încălcând principiul autonomiei locale prevăzut de art. 120 alin. (1) din Constituție.

Curtea Constituțională a statuat prin Decizia nr. 118 din 2018 că, atunci când legea reglementează o situație de interes local a cărei soluționare este în sfera de competență a unei autorități a administrației publice locale, Parlamentul intră în sfera de competență a autorității executive locale, care se bucură de protecția constituțională a principiului autonomiei locale. În concret, prin decizia menționată, Curtea, la par. 40, a reținut că: *„actul normativ criticat nu corespunde finalității constituționale a activității de legiferare, care presupune reglementarea unei sfere cât mai largi de relații sociale generale, și este de natură a contraveni dispozițiilor art. 1 alin. (4) din Constituție referitor la principiul separării și echilibrului puterilor în stat, Parlamentul intrând în sfera de competență a autorității executive locale, care se bucură de protecția constituțională a principiului autonomiei locale. (...) Curtea constată că legea criticată a fost adoptată cu încălcarea principiului autonomiei locale, prevăzut de art. 120 alin. (1) și art. 121 alin. (1) și (2) din Constituție.”*

Consecința inerentă reținută de Curte prin aceeași decizie este aceea că încălcarea principiului separării puterilor în stat atrage, în mod automat, și încălcarea principiului autonomiei locale și descentralizării, când măsura legislativă vizează o competență ce aparține autorității publice locale.


Raportul dintre autonomia locală și procedura de includere în zonele cu resurse turistice este unul de esență: întreaga arhitectură normativă a OUG nr. 142/2008 și a Metodologiei pornește de la premisa că inițiativa aparține UAT-ului însăși. Art. 15 din Metodologie prevede explicit că dosarul de analiză este întocmit de reprezentantul legal al unității administrativ-teritoriale și trebuie să conțină hotărârea consiliului local. Aceasta înseamnă că legiuitorul însuși a recunoscut, prin adoptarea Legii nr. 190/2009 de aprobare cu modificări a OUG nr. 142/2008, că inițiativa de a fi inclus în această listă aparține colectivității locale. Prin urmare, o incluziune operată fără hotărârea consiliului local - fie ea prin hotărâre a Guvernului sau - cu atât mai mult - prin lege ca act al Parlamentului, contravine dispozițiilor art. 120 alin. (1) din Constituție, golind de conținut autonomia locală a comunei Cociuba Mare.

În cazul legii criticate, absența hotărârii Consiliului local al comunei Cociuba Mare privind inițierea demersului de includere în zonele cu resurse turistice goleşte de esență mecanismul de protecție a intereselor comunității locale, substituind voința aleasă a cetățenilor comunei cu voința discreționară a Parlamentului, cu încălcarea art. 120 alin. (1) și art. 121 alin. (1) și (2) din Constituție.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 142/2008 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național Secțiunea a VIII-a - zone cu resurse turistice este neconstituțională.

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

NICUȘOR-DANIEL DAN

1 /

U . . .